

Title	欧州における通信・放送融合時代への取り組み：コンテンツ領域：「国境なきテレビ指令」から「視聴覚メディアサービス指令」へ
Sub Title	Convergence in broadcast and telecommunications in European Union : from the perspective of audiovisual and media policies
Author	市川, 芳治(Ichikawa, Yoshiharu)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2008
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.10 (2008. 3) ,p.273- 297
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	慶應EU研究会 論説
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20080315-0273">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20080315-0273</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 欧州における通信・放送融合時代への取り組み

——コンテンツ領域：「国境なきテレビ指令」から「視聴覚メディアサービス指令」へ——

市川 芳 治

- I. はじめに
- II. EU法における位置づけ
- III. 新指令採択に至る背景
- IV. 新指令の要点
- V. 国内法化に向けて—英国を例に
- VI. 日本における議論への示唆
- VII. おわりに

## I. はじめに

欧州連合（EU）では2007年12月11日、「国境なきテレビ指令」<sup>1)</sup>（以下、旧指令）を改正する「視聴覚メディアサービス指令」<sup>2)</sup>（以下、新指令）が、共同決定のプロセスにより採択された。

旧指令は、国境をまたぐテレビ放送について基本的な規制を加盟国間で調和させるものであったが、技術発展及び競争の進展に対応し、新指令では、欧州

---

\*本稿における意見は、筆者のみその責を負う。

1) Directive 89/552/EEC（Directive 97/36/ECにて改正）。

2) Directive 2007/65/EC。

において興りつつある視聴覚メディアサービス全体に範囲を広げ、同様に平等な競争環境（level-playing field）の確保を企図している。具体的には、オンデマンドサービス等への対象範囲の拡大と、広告に関する規制の一定の緩和等を行うものである。

新指令は、文化多様性、少数者保護、消費者保護、メディア多元性（media pluralism）、人種的・宗教的憎悪への戦いという欧州視聴覚モデル（European audiovisual model）の柱を再確認するとともに、加盟国のメディア規制機関の独立性を保証するものとされている。

なお、新指令は2009年12月19日までの国内法化を求めている。

本稿では、新指令について、EUレベルにおける通信・放送の規制体系全体そしてEU法全体から位置づけるとともに、変更・追加があった条項に論点を絞って検討する。また、国内法化が求められる「指令」であることを意識し、英国を事例に国内法との関係についても検討するほか、日本で近時行われている融合法制に向けた取り組みについても概観し、多面的に新指令の意義を確認することをめざす。

## II. EU法における位置づけ

### 1. 通信・放送規制体系のなかでの位置づけ

EUにおける通信・放送の規制体系は、主として、情報の内容であるコンテンツ領域と、伝送路であるネットワーク領域に二分できる。1990年頃この区分は整理され、伝統的なテレビ放送サービスの自由移動・同サービス提供事業者の開業の自由の確保を図った「国境なきテレビ指令」と、公衆向け電気通信ネットワークの規制にあたっての基礎となった「オープンネットワーク指令」<sup>3)</sup>は、‘landmark directives’ とも呼ばれている<sup>4)</sup>。

---

3) Directive 90/387/EEC (Directive 97/51/ECにて改正)。

4) Harcourt, Alison, *The European Union and the regulation of media markets*, Manchester University Press, 2005, p.9

後者は2002年には「電子通信規制パッケージ」と呼ばれる規制枠組み<sup>5)</sup>に昇華され、域内市場において、事前規制を残しつつも、規制の根拠を競争法に準拠させ、EC委員会による加盟国規制当局への介入手段をも整備した統一的なアプローチを作り出すに至っている。

前者のコンテンツ領域については、サービスの自由移動・開業の自由に対する障壁の撤廃が図られ<sup>6)</sup>、域内市場形成をめざす他の多くの指令群同様、発信国規制原則 (country of origin principle) と共通化された最低限の基準 (ミニマムハーモナイゼーション: minimum harmonisation) という2つの原則のもと、1989年に旧指令が採択された。その後、メディア多元性の確保にまで踏み込み、ネットワーク領域同様、完全な統一枠組みを作ろうとする試み<sup>7)</sup>があったが、頓挫している。

同指令では、対象としての「テレビ放送」(television broadcasting) を、「スクランブルの有無を問わず、公衆が受信することを企図したテレビ番組の、有線ないし無線 (衛星を含む) による最初の伝送 (個別要求を必要とするコミュニケーションサービスは含まない)」<sup>8)</sup> と規定するとともに、「テレビ放送」の域内での受信の自由の保障・他の加盟国からの放送の再送信制限の禁止 (指令にお

---

5) EC条約95条を根拠に採択された枠組み指令 (Framework Directive) (Directive 2002/21/EC) 等の指令群からなる。全般的な検討として、福家秀紀「EUの新情報通信指令の意義と課題」『公益事業研究』第55巻第2号、2003年等。競争法の観点からの検討として、Bavasso, Antonio F., “Electronic Communications: A New Paradigm for European Regulation” (2004) (41) *CMLR*, p.87等。

なお、2007年11月、EC委員会はこの規制枠組みについての見直し提案 (立法提案パッケージ) を公表している (IP/07/1677)。

6) 自由移動の観点で放送に係る判例の展開を整理したものとして、Barnard, Catherine, *The Substantive Law of the EU* (2nd ed.), Oxford University Press, 2007, p.383以下。

7) *Pluralism and Media Concentration in the Internal Market, An Assessment of the need for Community action*, COM (92) 480 (*Green Paper on Services of General Interest*, COM (2003) 270 finalで、再度立法に向かわないことを確認)。

8) 旧指令1条a項。

ける少数者保護に関する規定違反の場合は停止可）を定めている。

さらに、人種・性・宗教・国籍に基づく憎悪を扇動する内容を含む放送の禁止、テレビ広告に関する規制（一時間当たり・一日当たりの量的規制、タバコ・処方箋が必要な薬のコマーシャルの禁止、サブリミナルの使用禁止、番組内容・編成のスポンサーからの中立確保（放送事業者の編集責任・独立性に影響を与えることの禁止）等）、加盟国社会にとって重要とされるイベントについての独占放送の禁止、欧州製番組の制作比率義務づけ（過半）、欧州の独立プロダクションによる制作番組比率義務づけ（最低10%）、少数者保護、反論権（right of reply）の設定等の規定が置かれることとなった<sup>9)</sup>。

これら規制枠組みの全体像は、表1の通りである。

「電子通信規制パッケージ」は、電子通信ネットワーク・電子通信サービスを規律している。残りがいわゆるコンテンツ規制の領域であるが、「技術標準化・規制における情報提供手続き指令」<sup>10)</sup>で定義され、「電子商取引指令」<sup>11)</sup>で規律される、受信者による個別要求に応じて提供されることを要件の一つとする「情報社会サービス」と、電子通信サービスの例外として定義された「編集権の提供ないし行使があるコンテンツ」という括りがある（相互に排他的な概念ではない）。

概括すると、後者に「国境なきテレビ指令」が規律する領域が存在し、新指令によってその範囲が前者にも及んでいくということになる<sup>12)</sup>。

---

9) 逐条解説に近い論考として、Drijber, Berend Jan, “The Revised Television without Frontiers Directive: Is it fit for the next century?” (1999) (36) *CMLR*, p.87。

10) Directive 98/34/EC (Directive 98/48/ECにて改正)。

11) Directive 2000/31/EC。

12) 「電子商取引指令」では、伝統的なテレビ放送は「情報社会サービス」の範囲外とされているが、新指令によって「テレビ放送」の定義が広がり、「情報社会サービス」との区分が困難になるため、抵触時は新指令が優先するとの規定を置いている（新指令3条8項）。

表1 規制の枠組み

コンテンツ（下記電子通信サービスの除外事項として定義）	情報社会サービス	編集権の提供ないし行使があるコンテンツ
電子通信サービス (electronic communications service)	電子通信ネットワーク上での信号伝送 (電気通信サービス、放送伝送サービス等を含む)	
電子通信ネットワーク (electronic communications network)	伝送システム、適用可能時は交換・ルーティング機器等 (有線、無線、光その他の信号伝送手段で、衛星ネットワーク、固定（インターネットを含む）・移動の地上ネットワーク、電子ケーブルシステムを含む)	

(機器、CAS、EPG等については捨象している。福家[2003]を元に筆者作成。)

## 2. EU法全体のなかでの位置づけ

EU法全体の観点から考えると、コンテンツ・ネットワーク領域と関連性のある立法はさらに多岐に及ぶ<sup>13)</sup>。Szyszczakが指摘するように<sup>14)</sup>、近年、実体法の二本柱である自由移動と競争法における正当化事由の異同に焦点が当たっており、まさに通信・放送の領域は、この只中に入ることになる。

EC委員会において、メディアの領域から競争法の領域に転じたUngerer<sup>15)</sup>の整理に従うと、基本フレームとしては、まずはメディア多元性が担保されている。

EC条約295条において、加盟国に公企業等によるメディア多元体制の構築が可能とされているほか、競争法においても、合併規則の21条4項でメディア

13) 政策の展開については、Harrison Jackie and Woods, Lorna, *European Broadcasting Law and Policy*, Cambridge University Press, 2007参照 (consumer/citizenの複眼で通信・放送規制を検討)。

14) Szyszczak, Erika, "Competition and the liberalized market", *Regulating the Internal Market*, Edward Elgar, 2006, p.87。

15) Ungerer, Herbert, "Application of EU Competition Rules to Broadcasting – The Transition from Analogue to Digital", Speech at Università di Napoli, Naples, September 20, 2004。

多元性確保のための加盟国裁量が担保されている。さらに、2007年12月に調印されたリスボン条約で法的拘束力を持つに至ったEU基本権憲章（Charter of Fundamental Rights of the European Union）において、11条2項でメディア多元性の尊重が明記されている<sup>16)</sup>。そして新指令・旧指令双方において、メディア多元性の重要性は明記されている。

競争法の役割は合併規制に明記された条項以外においても重要であり、EC条約87条以降で規定する国家補助（state aid）に関する議論のなかで、加盟国におけるメディア多元性構築の裁量が検討されてきたほか、ボトルネックを生じるコンテンツ／プラットフォームへのアクセス確保について、決定・判例が積み重ねられている<sup>17)</sup>。また、融合時代に向けては、デジタルテレビ・ブロードバンド・携帯という伝送路間の競争を念頭に、3G（第三世代携帯電話）分野について、競争法のエンフォースメント基本規則である規則1/2003号に基づき、部門別調査（sector inquiry）も実施されている。

メディアと不即不離の関係にある著作権についても一定の調和が図られているほか<sup>18)</sup>、EC委員会主導で加盟国で異なる契約慣習・ベストプラクティスを統合する作業も行われている<sup>19)</sup>。

さらに、産業政策等としてコンテンツ振興策が取られているほか<sup>20)</sup>、EC条約151条においては、共同体は文化の多様性の尊重と促進という面を考慮して

---

16) 11条に限らずEU基本権憲章についての有用な解説として、*Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights* [2007] OJ C303/17。

17) さしあたり拙稿「英国・EC競争法とメディア企業の合併～欧州におけるメディア合併ケースの勘所」『国際商事法務』Vol.31, No.9, 10, 2003年9、10月を参照。

18) Directive 2001/29/EC (Directive on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society)。

19) *Study on the conditions applicable to contracts relating to intellectual property in the European Union*, ETD/2000 /B5-3001/E/69。

20) EC条約150条、157条等に基づく産業政策としては、内山隆・菅谷実「EUの映像コンテンツ振興政策」『EUの公共政策』慶應義塾大学出版会、2006年、197頁等を参照。

行為しなくてはならないとの規定が置かれている<sup>21)</sup>。

こうした関連立法が取り巻くなか、新指令をはじめとする通信・放送関連の規制は存在していることになる。

### Ⅲ. 新指令採択に至る背景

新指令採択に至るには、経済実態の変化に伴う産業政策及び判例双方からの要請があった<sup>22)</sup>。

#### 産業政策からの要請——“i 2010”

EUは現在、2000年3月にリスボンで開催された理事会で示された、10年でEUを世界で最もダイナミックで競争的な経済とすることを目指すLisbon Strategyを戦略ビジョンとしている。折り返し地点に当たる2005年春、理事会は進捗状況を振り返り、米国、日本に比して伸び率等がよくないことから、情報通信分野を軸にしてこの目標を達成させるべく、EC委員会に新戦略の策定を行わせることとなった<sup>23)</sup>。

さらに、EUにおいて、通信・放送の政策は、情報社会政策担当委員・視聴覚メディア政策担当委員がそれぞれ別個に担ってきたが、現バローゾ委員長の体制となった2004年11月、統合が行われた。これにより、メディアサービス・ネットワーク・端末のデジタル化による融合を見通し、政策の統合をめざすも

---

21) EUの文化政策全般については、Craufurd Smith, Rachael, “From heritage conservation to European identity: Article 151 EC and the multi-faceted nature of Community cultural policy” (2007) (32) *ELR*, p.48等を参照。

22) Craufurd Smithは、政策手法の発展についても着目する。Craufurd Smith, Rachael, “European Community media regulation in a converging environment”, *Regulating the Internal Market*, Edward Elgar, 2006, p.105。

23) *i2010 - A European Information Society for growth and employment*, SEC (2005) 717。



のとされている。

“i 2010” と呼ばれる政策パッケージの柱は以下の3つであり、①統一ヨーロッパ情報空間（Single European Information Space）の形成②研究分野におけるイノベーションと投資の強化（innovation and investment in ICT research）③社会的一体性、よりよい公共サービス、質の高い生活の達成（inclusion, better public services and quality of life）が掲げられている。

このうち①において、「国境なきテレビ指令」の現代化を行うこと、各国の通信・放送法制を精査し、状況に応じてEUレベルの規制を変更することが謳われたのである。

### 判例からの要請

EUにおいて立法が実態に合わなくなってくるケースの萌芽は、加盟国から定義等の解釈を求める先決裁定（EC条約234条）という形で現れることも多い。

ここでは代表的な事案として*Mediakabel*事件<sup>24)</sup>を取り上げる。同事件は、オランダにおいて、独立系ケーブルテレビ会社の共同サービス事業者であるMediakabelが実施する‘Filmtime’と呼ばれるペーパービューサービスについて、同国の独立規制監督機関であるメディア委員会（Commissariaat voor de Media）が、メディア法（Mediawet）における「特別放送に対する番組」（a programme for special broadcast）に該当するため、認可が必要であるとしたことに端を発する。Mediakabelは、当該サービスは受信者による個別要求に応じて提供されることを要件の一つとする「情報社会サービス」に当たるものであり、旧指令の定める「テレビ放送」定義には該当しないとして判断の取り消しを求めて争い、国務院（Raad van State）は、先決裁定手続きにより欧州司法裁判所に判断を求めた。

裁判所は、「技術標準化・規制における情報提供手続き指令」はその定義す

---

24) Case C-89/04 *Mediakabel*.

る「情報社会サービス」の適用外として旧指令の「テレビ放送」を参照するが、指令は各々異なる規制目的を持っており、「情報社会サービス」であるからといって「テレビ放送」ではないと推論することはできないこと、またこのサービスでは、インタラクティブに自由に個々の受信者が番組選択をできる訳ではなく、そも要件を満たさないことを確認し、社会に同様のインパクトを与えるものであるかという観点から、「公衆が受信することを企図していること」を最大のメルクマールに、該当とすると判示した。

このように、サービスの発展は旧指令の定義解釈の明確化を要請するものとなった<sup>25)</sup>。

#### IV. 新指令の要点

新指令においても、発信国規制原則と共通化された最低限の基準という2つの原則のもと、サービスの自由移動・開業の自由に対する障壁の撤廃が図られるという骨格は変わっていない<sup>26)</sup>。以下、旧指令から変更・追加があった条項を中心に検討を進める。

##### 対象範囲の拡大（新指令1条「視聴覚メディアサービス」の定義等）

「視聴覚メディアサービス」とは、EC条約49・50条に定義されるサービスであって、「枠組み指令」2条a項に定められる電子通信ネットワーク上において、公衆に対して、メディアサービスプロバイダー（media service provider）の編集責任のもと、主たる目的をto inform, entertain or educate<sup>27)</sup>とする番組

25) この経緯は、新指令の前文にも記述されるに至っている（Preamble (42)）。

26) Preamble (7)。

27) 英国放送協会（British Broadcasting Corporation: BBC）の創立者John Reithがビジョンとして掲げ、今日に至るまで同協会の根拠法である特許状に記される目的規定と同じ三要素。

を提供するもの、ないし「視聴覚コマーシャルコミュニケーション (audiovisual commercial communication)」(テレビ広告、スポンサーシップ、プロダクトプレースメント<sup>28)</sup>等を含む、経済活動として、一定の商品・サービス・自然人／法人を直接的であれ間接的であれ宣伝することを企図した映像)と定義される<sup>29)</sup>。

前者は同時視聴 (simultaneous viewing) を要件とする「テレビ放送 (television broadcasting or television broadcast)」(リニア・視聴覚メディアサービス)とユーザーによる選択・個別要求による視聴 (at the moment by the user and at his individual request) を要件とする「オンデマンド視聴覚メディアサービス (on-demand audiovisual media service)」(ノンリニア・視聴覚メディアサービス)に区分される(リニア・ノンリニアの具体的な区分については、表2 (IV末尾)参照)。

従って、オンデマンドサービスが対象となることに加え、旧指令より「テレビ放送」の概念は拡大することとなる。

また、メディアサービスプロバイダーとは、視聴覚メディアサービスの視聴覚コンテンツの選択に関して編集責任 (editorial responsibility) を持ち、どのように構成されるかを決定する自然人ないし法人である。

編集責任については、「テレビ放送のような時系列的配置においても、オンデマンド視聴覚メディアサービスのようなカタログ的提供においても、番組(テレビ放送の形式・内容に相当するものとして長編映画、スポーツイベント、ホームコメディ、ドキュメンタリー等を例に定義<sup>30)</sup>)の選択とその構成について実質的コントロールを行使することを意味する<sup>31)</sup>」と定義するとともに、前文で「編

---

28) コマーシャル手法のひとつで、商業取引のもと、フィクションないしノンフィクションにおいてある特定の商品を用いること。

29) 前文では、視聴覚サービスについて、GATS・UNESCOに関する欧州議会の議決をも視野に、「アイデンティティ、価値観、意味を伝えるものであって、経済的・文化的性質を同時に持つものであるから、単に商業的価値のみをもって取り扱ってはならない」との記述を置いている (Preamble (3) (5))。河野俊行「文化多様性と国際法 (一) (二) - オーディオ・ビジュアル産業をめぐる貿易摩擦を素材として」『民商法雑誌』(135巻) 2006年等も参照。

30) ただし前文においては、「テレビ放送」の発展を考慮に入れ、自由移動と競争に

集責任の概念は、メディアサービスプロバイダー、従って視聴覚メディアサービスの定義に必須のものである。加盟国は国内法化にあたって、さらにその定義、とくに“実質的コントロール”の概念について明確化できる」としている<sup>32)</sup>。

また、同じく前文にて、「公衆に対するサービス」の意味内容が敷衍されており、公衆の大多数 (significant proportion of the general public) において受信されることが企図され、彼らに明確なインパクトがあるであろうマスメディアのサービスのみを「視聴覚メディアサービス」の定義とすることを記している<sup>33)</sup>。テレビ放送と競合しないような、個人のウェブサイトや、特定の関心を持つコミュニティ内で共有・交換される目的で個人ユーザーから視聴覚コンテンツを集めたものを提供・配信するようなサービスは、範疇に入らない。

なお、電子新聞・電子雑誌や明示的に除外<sup>34)</sup>されているほか、eメールのような私信に該当するもの、オンラインゲームや検索エンジン等視聴覚要素が付随するもの (ancillary manner) についても指令の対象外としている<sup>35)</sup>。

そしてこれらの前文における規定は、全て同時に満たされるものとされている<sup>36)</sup>。

---

において不均衡が生じることを抑止するため、‘dynamic way’で番組の定義を考慮することとしている。また、オンデマンド視聴覚メディアサービスについては、テレビ放送と同じ視聴者を相手として競合し、ユーザーが同様の規制保護を想定するであろう‘television-like’なものであることを特徴として規定している (Preamble (17))。

31) 新指令1条(c)。なお、「編集責任」の存在は、加盟国法において必ずしも法的責任があることを意味しない。

32) Preamble (23)。

33) Preamble (16)。

34) Preamble (21)。

35) Preamble (18)。

36) Preamble (25)。(16) から (23) までが同時に満たされることを規定。

段階規制の適用（Chapter II a（すべての視聴覚メディアサービスに適用される条項）、II b（オンデマンドサービスにのみ適用される条項）、II c・Ⅲ・Ⅳ・Ⅴ・Ⅵ（テレビ放送に適用される条項）等）に書き分け）

これまで旧指令は、いわゆる伝統的テレビ放送一般に等しく適用していたが、先の*Mediakabel*事件判決等を受け、ユーザーが選択・コントロールを行えるという観点、社会に与えるインパクトという観点から、「テレビ放送」とオンデマンド視聴覚メディアサービスを異なるものであると認識し、後者について、より軽い基本的な規制をかけることを正当化している<sup>37)</sup>。

オンデマンドサービスのみにかかる規定としては、少数者保護を置くとともに<sup>38)</sup>、旧指令で過半を要求していたテレビ放送における欧州製コンテンツの制作の振興<sup>39)</sup>については、一定期間ごとの報告義務がついた形で要求されることとなっている<sup>40)</sup>。

人種等に基づく憎悪を扇動する内容を伴うことの禁止等、視聴覚メディアサービス全体を通じての規律はまとめて整理され、その後、「テレビ放送」特有の規定として維持されるものについては、「テレビ放送における」と柱書きに加えられている。

なお、新指令は、基本権遵守を強化するとともにEU基本権憲章11条（表現・情報の自由（基本情報享受権を含む））と完全に並立するものであることを明記し<sup>41)</sup>、「加盟各国がプレスやメディアにおける表現の自由に関する憲法的な規制を適用することを妨げないこと」<sup>42)</sup>、「当指令のいかなる条項も、加盟国において、どのようなタイプの視聴覚メディアサービスであれ、新しい免許（ライセンス）や行政認証を課すことを求めたり、推奨したりするものではない

---

37) Preamble (42)。

38) 新指令 3 h 条。

39) 新指令 4 条。

40) 新指令 3 i 条。

41) Preamble (12)。

42) Preamble (12)。

こと」<sup>43)</sup>を規定している。

また、引き続き、地域放送のみを行い、全国ネットワークを構成していない放送局についてはChapter III（テレビ放送における欧州製コンテンツ制作の振興）を適用されない<sup>44)</sup>。

### 発信国規制原則の維持

発信国規制原則は引き続き指令のコアであり、域内市場の創設のために必須のものであるとし、新しいビジネスモデルやそれら新サービス展開の必要な基礎として、メディアサービスプロバイダーにとっての法的安定性を保証するため、すべての視聴覚メディアサービスに適用されると規定する。この考え方は、域内市場における情報と視聴覚番組の自由な流通を保障するためにも必須であるとの認識に立っている<sup>45)</sup>。

強力で競争力を持ち、統合された視聴覚産業を促進し、EUにおけるメディア多元性を強化するためには、一視聴覚メディアサービスプロバイダーについて、ただ一つの加盟国が管轄を持つべきであり、情報の多元性はEUの基本原則のひとつであるべきとしている<sup>46)</sup>。

そのうえで、旧指令から引き続き、加盟国は域内での受信の自由を保障するとともに、他の加盟国からの放送の再送信制限を禁止されている<sup>47)</sup>。一方加盟国は、「テレビ放送」においては、他の加盟国からの放送における少数者保護の規定への違反が明白で、深刻かつ重大であること、「オンデマンド視聴覚メディアサービス」においては、公の秩序、公共安全に必要でありかつそれが比例原則に反しないこと等を満たした施策であること等を条件に、自由移動

---

43) Preamble (15)。

44) 新・旧指令9条。

45) Preamble (27)。

46) Preamble (28)。

47) 新指令・旧指令2 a条。

を制限することも可能となっている<sup>48)</sup>。

なお、加盟国による上乗せ規制は、指令の目的の範囲内で自由である<sup>49)</sup>。

### 脱法行為抑止の対応手続きの明記（3条2項～5項）

旧指令においても、加盟国による上乗せ規制は可能であったが、他の加盟国に管轄がある際の是正手続き規定が詳細に定まっておらず、適切に指令を守っていない国内規定に基づいての規制があった場合、影響を受けるサービス受信国からの対応が困難であった。この脱法行為抑止については、判例が積み重ねられており<sup>50)</sup>、新指令では明確に規定されることとなった。

まず一次的には、加盟国間における協議手続きという非拘束的な手続きがあり、つづいて、EC委員会の事前コントロールのもと、拘束力を持つ手続きが定められた。

### 管轄ルールの一部変更 (reversal of subsidiary jurisdiction criteria) (2条4項(a))

発信国規制原則によるワンストップコントロールの実効を得るためには、どの加盟国が管轄を有するかについて、明確なルールが必要である。

加盟国の公衆向けサービスを提供するメディアサービスプロバイダーが、域外に開業している場合、編集判断を行うオフィスが加盟国にあることによって管轄をその加盟国に定める等の原則がある。衛星放送事業者については、この原則が適用できない際は、域内加盟国の周波数を使用していることが管轄を決定する一般ルールであったが、ある加盟国で衛星のアップリンクを行っている場合には、その加盟国に管轄があるものと変更している。

---

48) 新指令2 a条2項、Preamble (34)。ただし、例外は厳密に判断するという判例を確認している。

49) 新指令3条1項、Preamble (32)。例えばフランスでは、欧州製番組の制作義務づけの比率を引き上げている。

50) Preamble (32)。ケースとしては、Case C-23/93 *TV10*等。

### 透明性確保義務（3 a 条）

旧指令には無かった規定で、少なくとも下記については、加盟国はその管轄下にある視聴覚メディアサービスプロバイダーに関する情報を、容易に、直接的かつ永続的にサービス受信者にアクセス可能にしなくてはならないとする。(a)メディアサービスプロバイダーの名称(b)開業地の住所(c)直接的かつ有効に、すみやかにコンタクトできる e メールアドレス等(d)(ある場合は)規制権限を持つ規制・監督機関、の4つである。

### Short reporting制度（3 k 条）

旧指令では、加盟国社会にとって重要とされる (as being of major importance for society) 一定のイベントについて放送事業者の独占を許さない制度が設定された (例えば英国ではlisted event制度と呼ばれ、オリンピック、FA カップ決勝等が指定されている)<sup>51)</sup>。新指令では、これに加え、情報を享受する自由を促進するため、公衆に高い関心を持たれるイベント (the event of high interest to the public) が独占的に放送される場合には、どのような放送事業者も、短いニュースリポート (short reporting) のために、アクセスできる権利を認めている。具体的な手段としては、放送事業者が当該独占権を持つ放送事業者に対し、公正で合理的、非差別的に (on a fair, reasonable and non-discriminatory basis) アクセスできるようにすることを、加盟国はその管轄内において保証するとされている。

根拠としてはEU基本権憲章11条を参照し、多元性の促進のため、情報を得る基本的自由・視聴者の関心を完全に、的確に保護するために必要な規定であるとしている<sup>52)</sup>。

---

51) 新指令 3 j 条 (旧指令 3 a 条)。

52) Preamble (38) 以下。



## 広告関連規制

旧指令でかなり厳しいテレビ広告規制が置かれていたところ、米国等で増加の著しい新しい形態の広告としてのプロダクトプレースメントやインタラクティブ広告についても射程に含め、また、こうした競合手段が増加したなかで、消費者の関心を考慮しつつ放送事業者が確固たる経済基盤を確保できるよう、広告規制のあり方の再検討が行われた。

### ・テレビ広告における量的規制の柔軟化（18条1項）

旧指令で定められた、一時間当たりのスポット広告量を12分（20％）に制限するという総量規制は維持されているが、15％以下とされていた一日の伝送量を制限する規制については撤廃された。

### ・プロダクトプレースメントへの対応（3g条）

プロダクトプレースメントについては、視聴覚メディアサービス全般で原則として禁止としたうえで、(a)メディアサービスプロバイダーの責任や編集の独立性に影響を与えないこと(b)直接的に商品・サービスの購買やレンタルを勧奨しないこと(c)当該商品・サービスを過度に強調しないこと(d)視聴者がプロダクトプレースメントの存在を明確に認識できること、の4点をすべて満たし、子ども番組でないこと、映画、スポーツ番組、軽いエンターテインメント番組等であることを条件に認める形で規定している。

### “不健康”食品・飲料への対応（3e条2項）

加盟国とEC委員会は、子ども向け番組に付随ないし含まれる、とくに脂肪・塩・砂糖等、食生活全体における過剰な摂取が勧められない栄養学的ないし心理的効果を持つ栄養素を含む食品・飲料等に関して、メディアサービスプロバイダーが不適切な視聴覚コマーシャルコミュニケーションについての行動規範（Code of Conduct）を発展させるよう推奨することとしている。

### 視聴覚障害者のアクセス確保（3 c 条）

視聴覚メディアサービス全般において、視聴覚障害者の段階的アクセス向上に努めるべきとする条項が追加されている。例としては、手話、字幕、理解が容易なメニューナビゲーション等が挙げられている<sup>53)</sup>。

### 国内法反映の手法の推奨（3 条 7 項）

旧指令では一般的な遵守義務条項を持つのみであったが<sup>54)</sup>、効果的な手法であるとの判断から<sup>55)</sup>、新指令は、加盟国が国内法化するにあたって、共同規制 (co-regulation) ・自己規制 (self-regulation) の活用を推奨している。

### 規制機関の独立性の確認（23 b 条）

旧指令に引き続き、新指令ではEC委員会のもとに効果的な指令執行のための連絡会 (contact committee) を設置している。それに加え、新指令は、加盟国当局間及びEC委員会との間における、指令執行にあたっての必要情報の交換について規定を置き、「それぞれに権限を持つ独立した規制機関を通じた情報交換」（下線筆者）という記述を行っている。

### メディアリテラシーへの配慮 (media literacy) (26 条)

新指令がEC委員会に対し、3年おきに欧州議会、理事会等へ指令の適用状況報告を求めているところ、その報告のなかに、全加盟国におけるメディアリテラシーの水準について留意し、必要に応じて提案も行うことが盛り込まれた。メディアリテラシーを持つ人々こそが、十分な情報を得たうえで判断を行う (exercise informed choices) ことができ、コンテンツやサービスの性質を理

---

53) Preamble (64)。

54) 旧指令 3 条 2 項。

55) EC委員会が委託し、その効果性の確認を行った調査として、Hans-Bredow-Institut for Media Research, *Study on co-regulation measures in the media sector*, June 2006。

表2 リニア・ノンリニアサービスの区分

サービス／プラットフォームフォーム	アナログ地上テレビ／アナログケーブル／アナログ衛星	地上デジタル	デジタル衛星
伝統的なテレビ放送（リニアサービス）	公共放送チャンネル、無料（広告）放送、一部のペイテレビ	公共放送チャンネル、無料（広告）放送、一部のペイテレビ	公共放送チャンネル、無料（広告）放送、ペイテレビ
ペーパービュー（リニアサービス）		スポーツイベント、映画等 Mediaset(IT) Setanta(UK) 等	スポーツイベント、映画等 Canal+ TPS(FR) Sky Italia(IT) BSkyB(UK) 等
ビデオオンデマンド（ノンリニアサービス）			

(MEMO/05/0475 から筆者作成。点線内は主要事業者)

デジタルケーブル	ADSLないしインターネットのブロードバンドによるIPサービス	携帯電話におけるIPストリーミング	携帯電話でのデジタル放送 携帯電話
公共放送チャンネル、無料（広告）放送、payテレビ	IPTV（公共放送、無料（広告）放送、payテレビ） Belgacom(B) Fastweb(IT) KPN(NL) 等	公共放送チャンネル、無料（広告）放送、payテレビ Vodafone(UK等) Belgacom(B) 等	公共放送チャンネル、無料（広告）放送、payテレビ 該当事業者なし
スポーツイベント、映画等 BSkyB Telewest(UK) Premiere(D) 等	スポーツイベント Belgacom(B)		
映画、連続ドラマ、音楽（コンサート、クリップ） Telewest NTL(UK)	映画、連続ドラマ、スポーツイベント、音楽（コンサート、クリップ、曲）、ビデオゲーム ISP iTunes Music Store Video Networks(UK) RAIClick(IT) 等	ニュース、“mobisodes”（モバイル向けに特化した番組）、リアリティショー、音楽・スポーツクリップ Orange Endemol 等	ニュース、リアリティショー、音楽クリップ

解でき、新しい技術によってもたらされる機会を最大限活用できるという考えに立ったため<sup>56)</sup>、EC委員会はこれに沿って政策を進めるコミュニケーションも採択している<sup>57)</sup>。

また、この背景として、視聴覚及び情報サービスにおける少数者・人間の尊厳の保護に関して採択された勧告<sup>58)</sup>についても言及し、既に継続的な教師及び訓練者の教育、市民向けの国家キャンペーンの組織化等メディアリテラシーの促進について記述していることを確認している。

## V. 国内法化に向けて——英国を例に

英国は新指令に対して最も関心の高い加盟国のひとつであった。2005年12月、EC委員会が新指令案<sup>59)</sup>を公表してのち、行政・立法等において詳細な検討が行われた。

最終的に指令の決定プロセスに参加する政府においては、メディアに関する所管官庁である文化・メディア・スポーツ省（DCMS：Department of Culture, Media and Sport）が、産業界・ステークホルダー・消費者への意見聴取を行っている<sup>60)</sup>。

---

56) Preamble (37)。

57) *A European approach to media literacy in the digital environment*, COM (2007) 833 final.

58) Recommendation 2006/952/EC。

59) COM (2005) 646final。

60) DCMS, 083/06, June 6, 2006。

61) *Extension of the Television Without Frontiers Directive - An Impact Assessment Final Report for Ofcom* by Indepen, Ovum and fathom, September 2005, *Assessing Indirect Impacts of the EC Proposals for Video Regulation*, A study by RAND Europe prepared for Ofcom, September 31, 2006。

62) Ofcom, *Communications - The next decade: A collection of essays prepared for the UK Office of Communications*, November 2006。例えば融合時代の規制を見据えた論考と

独立規制機関として通信・放送規制を所管するコミュニケーション庁(Ofcom: Office of Communications)では、EC委員会の正式案公表の前に規制の影響分析(Regulatory Impact Assessment)<sup>61)</sup>を実施したほか、新時代に向けた有識者ペーパー<sup>62)</sup>を取りまとめたりするなど、積極的な検討を実施した。

また、英国において、全く新しいビジネスモデルのもと伸びつつある新しいメディアセクターにおいて不要な規制となるおそれがあること等から深い関心を持った貴族院(上院)の特別委員会においては、通信・放送事業者に加え、DCMS、Ofcom、EC委員会等からもヒアリングを行う集中審議が行われ、批判的な報告書が取りまとめられた<sup>63)</sup>。とくに、拡大される対象範囲について、法的安定性をどのように確保できるか(‘moving target’ と表現)という点に疑義を呈するとともに、英国でオンライン広告が伸びていることを背景に、広告規制についてはさらなる緩和が望ましいとした。なお、EU域内で認可されているチャンネル数の5割以上の事業者が免許を得ている衛星放送の“輸出”国であることから、最低限の基準による発信国規制原則の維持に賛意を示しているほか<sup>64)</sup>、国内法化にあたっては、発展段階にある市場においては、原則として自己規制(self-regulation)が最も適した方法であるとしている。

「指令」は、国内法化されることによって実効を得る。よって、加盟国における作業を眺めることは、新指令のひとつの理解を明らかにすることにつながる。

英国において、最終的な国内法化はDCMSがOfcomの貢献を受けながら行う

---

して、Noam, Eli M, “Why TV regulation will become telecom regulation”。

63) House of Lords, European Union Committee, *Television Without Frontiers? – Report with Evidence*, January 31, 2007。EC委員会の文案が決定プロセスのなかで刻一刻と変わっていく状況とそれに対する特別委員会の評価等が比較できる貴重な資料である。

64) 最近でもなお、越境先の規制と発信元国の規制の違いをめぐる争いはある。例えば、アイルランドのEPG設定ルールに対して英国BSkyBが疑義を唱えたケースがある(*Sunday Business Post Online*, August 19, 2007参照)。

こととされており、共同で立ち上げる関係者会議で意向集約をしつつ、2008年春から夏にかけて、意見聴取にふす案を公表する予定である。

英国の通信・放送法制の基本法であるCommunications Act 2003においては、今回の新指令で拡大される領域は、TLCS（Television Licensable Content Service：テレビ免許の対象となるコンテンツサービス<sup>65)</sup>）(232条)として既に対象としており、そのうえでインターネットコンテンツサービスの大部分を列挙して法の対象から除外するアプローチを取っている（233条）。新指令の正確な反映方法は明らかではないが、同法が規制緩和の一環として措置した除外領域を、一部対象に戻すことになることが想定される<sup>66)</sup>。一部地上放送局に対してより厳しい規制を行っている広告については、Ofcomは新指令の採択を待たずに、ルールの見直しプロセスを開始している<sup>67)</sup>。

情報社会・メディア政策担当のレーディング欧州委員は、新免許等の義務づけではないとの前文規定を受け、国内法化時の“light touch”アプローチ志向を強調しており、具体的にどのように対応するのかが注目される<sup>68)</sup>。

OfcomのCEOは、新指令は第一歩と評価しつつ、あくまで過渡的なものとの認識を示したほか<sup>69)</sup>、DCMSは独自に将来シナリオの検討を開始している<sup>70)</sup>。さらにDCMSとビジネス企業規制改革省（BERR：Department for Business Enterprise and Regulatory Reform）は融合時代の到来を念頭に、そのもたらす機会と挑戦を明らかにし、消費者を保護しつつイノベーションを促進

---

65) 詳細については、Ofcom, *Television Licensable Content Services - Guidance notes for licence applicants*, March 30, 2007。

66) 鈴木賢一「英国の新通信法－メディア融合時代におけるOFCOMの設立－」『レファレンス』2004年11月、69頁。

67) Ofcom, *Review of Rules on the Amount and Distribution of Advertising*, September 25, 2007。

68) SPEECH 07/560。

69) *Voice of the Listener and Viewer*, Speech by Ed Richards, April 19, 2007。

70) *Future Broadcasting Regulation*, An independent report by Robin Foster commissioned by the DCMS, January 2007。

するための政府の役割、公共サービス提供のあり方の検討を企図し、将来の立法を視野に“融合シンクタンク”（Convergence think tank）の立ち上げを公表している<sup>71)</sup>。

こうした先を見据えたビジョンを持つ英国がどのように対応するのかは、立法案が世に出るのを待つほかないが、EUにおいては「指令」の国内法反映について、義務の不履行が数多いのもまた事実であり、注視すべきものと言えよう。

## VI. 日本における議論への示唆

日本におけるいわゆる融合時代の法規制についての本格議論は、2006年6月に取りまとめられた「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」に遡る。同合意において、「通信と放送に関する総合的な法体系について、基幹放送の概念の維持を前提に早急に検討に着手し、2010年までに結論を得る」とされており、同年8月、「通信と放送の総合的な法体系に関する研究会」が立ち上げられ、2007年12月、最終報告書が取りまとめられた<sup>72)</sup>。

同報告書では、EUの動きについて触れ、「見直しの方向性」として「レイヤー型法体系への転換及び規律の緩和・集約化」を謳っている。前章で触れたように、「指令」の国内法化がEUで進む状況のなか、「EUにおいても、加盟各国レベルで国内法制上の具体的な対応を模索中の段階であり、我が国の国際的な対応を先導する観点からも、世界に先駆けて最先端のレイヤー型の法体系を目指すべきである」としている。

段階規制の適用についてもEUに倣っており、「特別な社会的影響力」<sup>73)</sup>をメ

---

71) DCMS/BERR, 156/07, December 21, 2007.

72) 『通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書』（平成19年12月6日）。この章では、主にコンテンツに係る箇所のみを扱う。

73) 新指令Preamble (16) を引用する形で提示。



ルクマールに規制の強弱を設定する考え方をとっており、地上放送を念頭に「特別メディアコンテンツ」、CS放送等を念頭に「一般メディアサービス」、その他より社会的影響力のないものとして「オープンメディアコンテンツ」という区分が提唱されている。

IPTV等新しいサービスについての世界各国の対応状況はまちまちであり<sup>74)</sup>、かつEUを範とする場合には、加盟国内においてどのように指令が消化され、一体としての法体系・法秩序となっているかを検討することが必要である。

EUでは、「視聴覚メディアサービス指令」と「電子通信規制パッケージ」の2つの“レイヤー”で規制枠組みが成り立っている。前者は市場統合をめざすECの実体法の一翼である自由移動の確保（サービスの自由移動、開業の自由）に基づき、旧指令同様、加盟国単位での障壁の撤廃による域内市場形成を企図しているものである（発信国規制原則は、そもそもは国際貿易のルール）。一方、テレコム企業をその対象の中心とする後者は、加盟国国内法の接近が進められ、EUにおける統一規制機関が提唱されるほどの統一が図られ、実体法のもう一翼である、ブラッセルに集権される競争法に準拠した事後規制を主とした規制体系に移行している。

このように、“レイヤー”が異なるとともに、目指している規制の意味そのものも異なっている。そのため、コンテンツ領域を扱う新指令の前文では、表現及び情報の自由の観点から、加盟各国がプレスやメディアにおける表現の自由に関する憲法的な規制を適用することを妨げないこと等、加盟国それぞれの法伝統・法慣習に立脚した対応を可能にしている。

いわばEUレベル／加盟国レベル二層にわたって規定されている規制体系に

---

74) ITU, *Driving the Future of IPTV*, November 2006。例えば日本では、新指令の一定範囲は電気通信役務利用放送法でカバーされており、アクセスに応じて個別に送信を行うサービスを除外する等の定義を見ても、参照に足るものであると考えられる。山本博史「徹底解剖・電気通信役務利用放送法」『放送文化』2006年12月、64頁。

ついて、一度に考えるのが報告書の考え方であり、比較においては、そうした観点を意識した総合的な参照が必要であると考えられる。

## VII. おわりに

本稿では、2007年12月に採択された「視聴覚メディアサービス指令」について、EU法全体における位置づけを確認しつつ、主要な条項を検討することを通じ、EUにおける通信・放送融合時代への取り組みを追った。

検討に当たっては「指令」であることも加味し、英国を事例に検討を深めたほか、日本において行われている議論についても参照を行った。

日本においては、EUの政策展開を念頭に、ネットワーク領域を中心とする議論が多かったが<sup>75)</sup>、コンテンツ領域については積極的な言及・検討は少なかったように思われる。本稿で検討したように、加盟国の憲法論、メディア法体系を踏まえて総合的に検討する必要があることもその一因と思われる。

本稿では、紙幅の都合もあり、あくまで主眼である指令の検討に焦点を絞った。近時EC委員会が促進しているオンラインコンテンツの振興<sup>76)</sup>、文化多様性にまつわる議論<sup>77)</sup>、公共放送をめぐる判例・政策<sup>78)</sup>等については、また別の機会に改めて論じたい。

(2008年1月末日脱稿)

---

75) 福家[2003]等。

76) *Creative Content Online in Europe's Single Market*, COM (2007) 836final等を参照 (IP/08/5)。

77) 文化多様性への配慮が足りないとする論考については、Burri-Nenova, Mira, "The New Audiovisual Media Services Directive: Television Without Frontiers, Television Without Cultural Diversity" (2007) (44) *CMLR*, p.1689等を参照。

78) 新指令Preamble (9) でも言及。現在、いわゆるBroadcasting Communicationの見直し作業が開始されている (IP/08/24)。